

**ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

УДК 340.0 (09)

***ГРИЦАК ВАСИЛЬ МИКОЛАЙОВИЧ***

**ГУБЕРНАТОР В ДЕРЖАВНОМУ  
МЕХАНІЗМІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ  
В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.  
(НА МАТЕРІАЛАХ ХАРКІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ):  
ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових вчень

**Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

Одеса – 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права Університету внутрішніх справ МВС України

**Науковий керівник** – доктор юридичних наук, професор  
**Ярмиш Олександр Назарович**,  
Університет внутрішніх справ,  
перший проректор з наукової роботи

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Сафронова Інеса Павлівна**,  
Національна юридична академія України  
ім. Ярослава Мудрого, професор кафедри  
історії держави і права України  
і зарубіжних країн;  
кандидат юридичних наук, доцент  
**Чехович Валерій Анатолійович**,  
Київський національний університет  
ім. Тараса Шевченка, доцент кафедри  
теорії та історії держави і права.

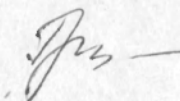
**Провідна організація** – Інститут держави і права ім. В.М. Кореського  
НАН України м. Київ.

Захист відбудеться "17" грудня 1999 р. о 10 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 в Одеській державній юридичній академії за адресою: 270009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Одеської державної юридичної академії.

Автореферат розіслано "16" листопада 1999 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Г.І. Чанишева

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

*Актуальність теми.* В умовах розвитку державотворчих процесів у сучасній Україні зростає роль досліджень з історії держави і права, особливо тих аспектів, які безпосередньо пов'язані з проблемами сьогодення. Політичні зміни останніх років актуалізували дослідження з історії політичних інституцій, проблем реформування суспільства

В історії держави і права України друга половина XIX ст. стала важливим етапом, оскільки реформи 60-70-х років представляли собою своєрідну "революцію зверху". Названі дослідниками XIX століття "Великими реформами", ці перетворення дозволили вивести країну з кризи й дали могутній поштовх для подальшого розвитку, хоча модернізація країни виявилася багато в чому непослідовною та незавершеною.

У сучасній історико-правовій літературі приділяється значна увага окремим реформам цієї епохи, зокрема земській (1864 р.) та міській (1870 р.), здійснення яких привело до створення дійових органів місцевого самоврядування. Однак розуміння всього ходу реформування системи управління, в тому числі місцевого, неможливе без дослідження губернської адміністрації та губернатора як представника вищої влади на місцевому рівні. Саме губернська адміністрація була тією ланкою державного механізму, завдяки якій й здійснювався процес реформування, й саме на вищих представників влади на місцевому рівні був покладений обов'язок проведення названих перетворень, саме вони були обрані урядовою владою в якості політичної сили для реалізації ідей "консервативного оновлення".

Генеza губернаторської влади в Російській імперії відображує специфіку історичного розвитку країни від самодержавства до конституціоналізму, від абсолютної монархії до монархії конституційної. Саме тому чимало з назрілих потреб реформування державного механізму управління уряд намагався вирішити на губернському рівні.

При цьому на реальний статус губернатора в Російській імперії багато в чому впливали економічні та політичні особливості губернії, її традиції, розташування політичних угруповань, активність місцевих органів самоврядування, в цілому суспільно-політичні настрої певної губернії, загальний культурний рівень населення, його соціальний склад тощо. До цього слід додати й суб'єктивні чинники, на які протягом великого часу не звертали увагу, однак й особливості кар'єри, політичні погляди, особисті якості "хазяїна губернії", безумовно, впливали на його розуміння урядової політики та її впровадження. Крім того, деякі губернатори виступили активними творцями цієї урядової політики, використовуючи свою законодавчу ініціативу, пропонували проекти перетворень місцевого управління. Тому в кожному регіоні існували свої

традиції, які впливали на губернаторські призначення, що зумовило характерні риси губернаторського корпусу, притаманні кожній губернії.

Незважаючи на те, що інститут губернаторської влади в Російській імперії почав вивчатися ще у XIX столітті, погляд на губернаторів як на "сатрапів" та сліпих виконавців волі самодержця, який панував протягом радянської доби, загальмував зазначений процес. На сьогоднішній день дослідження компетенції губернаторської влади далеко від завершення. Останнім часом поступово відбувається усвідомлення цієї ситуації, й зусилля дослідників зосереджуються на вивченні губернаторського корпусу окремих губерній та регіонів, виявленні характерних рис та особливостей функціонування губернаторської влади.

Харківська губернія, одна із найбільших в Україні за територією, з високим рівнем розвитку економіки, суспільно-політичного та культурного життя представляє особливий інтерес для з'ясування особливостей функціонування місцевого апарату влади в переломний період історії. Актуальність спеціального дослідження положення губернаторської влади на прикладі Харківської губернії зумовлена також відсутністю подібних досліджень не тільки відносно цієї губернії, а й інших губерній України. Тому вивчення губернаторської влади в системі центральних та місцевих органів влади в Російській імперії в другій половині XIX ст. виводить на з'ясування комплексу питань історії державного будівництва, модернізації країни шляхом всебічного реформування всіх сфер життя, в тому числі й державного управління.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* є інститут губернаторської влади в Російській імперії в другій половині XIX століття, який розглядається на матеріалах Харківської губернії.

*Предметом дисертаційного дослідження* є визначення еволюції правового положення губернатора та механізму його стосунків з центральними та місцевими органами влади.

*Хронологічні рамки дослідження* охоплюють другу половину XIX століття, яка характеризується суттєвими змінами в урядовій політиці та значними зрушеннями в соціально-економічному розвитку країни, які були зумовлені масштабними перетвореннями.

*Зв'язок наукового дослідження з науковими програмами, планами, темами.* Обраний напрямок дослідження базується на науковій програмі кафедри теорії та історії держави і права Університету внутрішніх справ, складеній на виконання п. 1.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. та п.1.1.2 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000 рр.

**Мета та завдання дослідження.** Метою даного дослідження є історико-юридичний аналіз місця та ролі губернатора в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX століття на матеріалах Харківської губернії. Виходячи з цього, основними завданнями даного дослідження виступають:

- характеристика урядової політики щодо ролі та значення місцевих органів влади, зокрема вищої губернської адміністрації;

- аналіз змін правового положення губернатора у період, що вивчається; висвітлення урядових заходів, спрямованих на посилення ефективності губернаторської влади;

- з'ясування механізму, через який губернатори намагалися вплинути на розробку урядової політики в галузі місцевого управління; встановлення форми впливу губернатора на рішення, які приймалися центральними установами;

- характеристика складу губернаторів Харківської губернії в другій половині XIX ст.;

- аналіз службових стосунків харківських губернаторів з місцевими державними установами та органами земського та міського самоврядування.

При цьому не розглядаються взаємовідносини з судовими установами, оскільки це є темою окремого дослідження. Також не аналізувалися стосунки губернатора з карально-поліцейським апаратом, бо ці аспекти докладно висвітлені в роботах О.Н.Ярміна<sup>1</sup>.

**Наукова новизна дисертації** полягає в тому, що вона є першим в Україні спеціальним історико-правовим дослідженням інституту губернаторської влади другої половини XIX ст., яке проведене на матеріалах окремої губернії. В роботі вперше комплексно розглянуті питання службових взаємовідносин харківських губернаторів з верховною владою та центральними урядовими установами, а також місцевими органами центральних державних установ. З урахуванням нових підходів проведено юридичний аналіз статусу губернатора, уточнюються оцінки діяльності губернської адміністрації на прикладі Харківської губернії. Через аналіз складу губернаторів та механізму призначення на посаду встановлено наявність особливостей, притаманних цій губернії. Вперше підіймається проблема впливу самих губернаторів на урядову політику, як одного із найважливіших чинників державного управління. З ураху-

---

<sup>1</sup> Ярмин А.Н. Карательный аппарат самодержавия на Украине (1895-1917 гг.). Дис... доктора юрид. наук. - Х., 1991. - 333 с.; Ярмин А.Н. Наблюдать неотступно... Административно-полицейский аппарат и органы политической системы царизма в Украине в конце XIX - начале XX ст. - К., 1992. - 192 с.

ванням досягнень історико-правознавчої думки останнього часу оцінені відносно між губернатором та органами місцевого самоврядування.

До наукового обігу введені архівні документи, які відображають правове становище харківського губернатора, специфіку його взаємовідносин із центральними та місцевими органами влади, законодавчі ініціативи харківських губернаторів другої половини XIX ст.

**Практичне значення одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає в тому, що його матеріали можуть бути використані при читанні вузівських курсів з історії держави і права України, при підготовці спецкурсів, при написанні навчальних посібників та підручників з історії держави і права України, історії України в цілому. Вони можуть бути корисними при проведенні подальших наукових пошуків з історії державного управління, при створенні узагальнюючої праці з історії місцевого управління в Україні.

**Джерельну базу дисертації склали:**

- законодавчі акти, які регламентували діяльність губернаторів Російської імперії. Основний нормативний матеріал почерпнуто з другого та третього видань “Повного зібрання законів Російської імперії” та “Зводу законів Російської імперії”;

- матеріали офіційного діловодства, передусім циркуляри та листування міністра внутрішніх справ з харківськими губернаторами (основна їх частка зберігається в Російському державному історичному архіві - РДІА, ф. 1282, 1284), а також матеріали місцевого діловодства, які накопичилися в процесі діяльності харківського губернатора (зберігаються в Державному архіві Харківської області - ДАХО, ф. 30), Харківського губерньського по земським та міським справам присутствія (ДАХО, ф. 19);

- звітна документація харківських губернаторів – річні губернаторські звіти та щотижневі записки (зберігаються у РДІА, ф. 1263, 1281, 1282), та підготовчі матеріали до цих річних звітів (ДАХО, ф. 3);

- матеріали мемуарного характеру та особистого походження (листування), які належать як харківським губернаторам та генерал-губернаторам, так й іншим особам (РДІА, ф. 866, 916, 932, 934; Державний архів Російської Федерації, ф. 542);

- матеріали періодичного друку, центральні та місцеві періодичні видання.

**Методологічною основою** дисертаційного дослідження є принципи об'єктивності та історизму.

Із спеціально-наукових методів дослідження у дисертаційній роботі переважно використовувалися історико-генетичний, порівняльно-нормативний, історико-системний, інституційний методи.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на міжнародній науковій конференції "Державно-правові проблеми Північного Причорномор'я: історія та сучасність" (Сімферополь, травень 1999 р.), обговорювалися на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Університету внутрішніх справ. Основний зміст дисертації викладено автором в шести публікаціях.

**Структура роботи.** У відповідності з метою та задачами дослідження дисертація складається з вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, та висновків. Повний обсяг дисертації складає 180 сторінок, обсяг додатку 1 сторінка, джерел - 24 сторінки (334 найменування).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються його мета та завдання, хронологічні рамки, наукова новизна, джерельна база та методологічна основа.

**Перший розділ – "Губернаторська влада в Російській імперії в другій половині XIX ст.: історіографія проблеми".** У даному розділі визначені основні етапи вивчення теми й дається їх характеристика.

Зазначений історіографічний процес можна розділити на три періоди, які пов'язані як із суспільно-політичною ситуацією в країні, так і з розвитком історико-правової науки: 1) з початку 60-х років XIX ст. й до революційних зрушень 1917 р., 2) радянська доба, 3) з початку 1990-х років. Ці періоди відрізняються спрямованістю досліджень, колом питань, на яких більше зосереджували увагу автори, джерельною базою та, безумовно, загальними підходами, які визначалися розвитком історико-правової думки та суспільно-політичними умовами.

Одним із перших досліджень, які торкалися проблеми місцевих органів управління (як громадських, так і державних) були праці І. Андреевського та О. Лохвицького<sup>1</sup>. Починаючи з цих робіт, питання єдності та централізації управління, взаємовідносин державної адміністрації з місцевими представницькими установами стають основними для подібного роду досліджень. Про це свідчать праці відомих правознавців О.Д. Градовського, В.М. Гессена, М.І. Лазаревського, І.О. Блинова, М.М. Коркунова та ін. Звичайно, що при цьому нерідко на перший план виходила проблема статусу губернаторської посади, меж компетенції губернатора. Для праць цього періоду характерний формально-юридичний підхід до аналізу правового положення губернських установ та безпосередньо губернаторської влади, який зумовив ретельне вивчення законодавчих

---

<sup>1</sup> Андреевский И.Е. О помещниках, воеводах и губернаторах. – СПб, 1864; Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. – СПб., 1864. – Ч. I

актів. Втім, розширити джерельну базу своїх досліджень науковці не могли, оскільки всі матеріали, які стосувалися функціонування державного апарату, конкретних адміністративних засобів впливу на управління, а також діяльності окремих ланок державного апарату належали до розряду секретних і тому не вводилися до наукового обігу.

У зазначений період розпочалося вивчення чиновництва Російської імперії, особливо його вишого щабелю<sup>1</sup>. Втім, у дореволюційній історіографії з'явилася тільки декілька біографічних нарисів, присвячених окремим губернаторам, здебільшого в загальних біографічних збірниках<sup>2</sup>. Важливо відзначити, що в цей період питання меж та ролі губернаторської влади розглядалися не лише у загальних роботах з історії держави та права, але й в спеціальних працях, в т.ч. монографіях<sup>3</sup>.

Діяльність харківських губернаторів знайшла відображення як у працях з історії міста, так і у роботах, присвячених історії Харківського земства та міського самоврядування<sup>4</sup>.

Деякі аспекти, які стосувалися губернаторів, знайшли відображення не тільки в наукових працях, але й публіцистичних творах громадсько-політичних діячів. Це стосується перш за все початку ХХ століття. Зокрема оцінки, які надав В.І. Ленін царському уряду в цілому та державному апарату місцевого рівня, зокрема, на довгі роки визначили негативне ставлення радянської історіографії не лише до результатів діяльності губернаторів, а й до вивчення інституту губернаторської влади взагалі.

Не дивно, що відродження такого роду досліджень спостерігається лише наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років. Примітно, що в цей час автори, як правило, не тільки повертаються до тих напрямків досліджень, які були започатковані дореволюційними правознавцями та істориками, а й розширюють коло проблем, аналізують як окремі законодавчі акти, так і комплекси законів, вивчаючи їх виникнення та функції

---

<sup>1</sup> Еврсинов В.А. Гражданское чиновничество в России. – СПб., 1887; Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. – СПб., 1897 та ін.

<sup>2</sup> Альманах современных русских государственных деятелей: В 2 т. – СПб., 1897; Афанасьев Н.И. Современники. Альбом биографий: В 2 т. – СПб., 1897; Павловский И.Ф. Полтавцы: иерархи, государственные, общественные деятели и благотворители. – Полтава, 1914.

<sup>3</sup> Напр.: Блинов И.А. Губернаторы: Историко-юридический очерк. – СПб., 1905.

<sup>4</sup> Гордеев Е.С. Исторический обзор деятельности харьковских земских учреждений. – Харьков, 1891; Петров Н.В. Материалы для истории Харьковской городской думы и городского хозяйства Харькова за 265 лет с 1871 по 1896 г. – Харьков, 1896; Гордеев Е.С. Харьковское городское самоуправление. Нужды и недостатки. – Б.М., б.г. та ін.



онування на широкому соціально-економічному та політичному фоні. Значно розширилася й джерельна база наукових робіт.

По суті, першим спеціальним дослідженням в радянській історіографії, присвяченим історії державних установ дореволюційної Росії, в тому числі й губернським установам XIX ст., став навчальний посібник М.П. Ерошкіна<sup>1</sup>. Але етапними у дослідженні даної проблеми можна назвати праці П.А. Зайончковського та І.В. Оржеховського<sup>2</sup>. У цих роботах проведено ґрунтовний аналіз основних законодавчих положень про порядок проходження цивільної служби та її умови, показані поступові зміни в законах. Автори продовжили вивчення складу вищої бюрократії Російської імперії, розглянувши її за становими, майновими, освітніми, віковими ознаками та віросповіданням. Досліджувався склад окремих груп вищої бюрократії та губернської адміністрації. У 1960-70-ті роки у радянській історіографії поживався інтерес до різних форм діловодної звітності місцевого адміністративного апарату. Це стосується перш за все річних звітів губернаторів. Вивченню таких джерел присвятили свої праці декілька авторів, серед яких особливо відзначимо Б.Г. Литвака<sup>3</sup>. Тоді ж набули подальшого розвитку історико-правові дослідження земського та міського самоврядування. Оскільки діяльність органів самоврядування перебувала під наглядом губернської адміністрації, було зроблено певний внесок у вивчення стосунків цих установ з губернаторами<sup>4</sup>. Стосовно 1960-1970-х років можна назвати декілька праць, в яких вивчалася внутрішня політика самодержавства у другій половині XIX ст.<sup>5</sup>. Нерідко на сторінках цих видань аналізувалася діяльність місцевої адміністрації, в тому числі й харківських губернаторів. У 1985 р. побачив світ навчальний посібник М.П. Ерошкіна, який спеціально був присвячений губернським установам Російської імперії. В ньому

---

<sup>1</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968.

<sup>2</sup> Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880 годов. – М., 1964.; Российское самодержавие в конце XIX столетия. – М., 1970; Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60-90-х годах XIX века. – Горький, 1974. та ін.

<sup>3</sup> Див., напр.: Литвак Б.Г. О достоверности сведений губернаторских отчетов XIX в. // Источниковедение отечественной истории: Сб. статей. – М., 1977. – С. 125-144.

<sup>4</sup> Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 года. – М., 1968.

<sup>5</sup> Хейфец М.И. Вторая революционная ситуация в России. – М., 1963; Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. – Л., 1973; Кузнецова Е.Н. Контрреформы 80-90-х годов XIX в. России (государственно-правовая характеристика): Дис...канд.юр.наук. – Л., 1977; Дякин В.С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907-1911 гг. – Л., 1978 та ін.

знайшли відображення характерні для радянської історіографії усталені оцінки та підходи<sup>1</sup>. На початку 1980-х років з'явилась низка дисертаційних досліджень з історії земських установ та міського самоврядування різних губерній, але історико-правові аспекти взаємодії цих установ з губернаторами розглядаються в них лише побіжно.

Політичні зміни, які сталися в СРСР наприкінці 1980 – на початку 1990-х років, сприяли відродженню інтересу дослідників до історії політичних інститутів, до проблеми реформування як альтернативи революції. Значно по~~ж~~авилося вивчення характеру державної влади, яка сама оголосила та проводила реформи 60-70-х років XIX ст. Саме у 1990-ті роки чітко позначилися лакуна, що утворилась в історико-правовій науці з цієї проблематики у попередні десятиліття. З початку 1990-х років спостерігається не лише кількісне зростання наукової літератури, присвяченої проблемам місцевого управління та самоуправління, але й поява нових підходів при дослідженні зазначеної тематики.

Однією з перших значних праць цього періоду стала монографія М.М. Шумілова, яка згодом була захищена як докторська дисертація<sup>2</sup>. Це спеціальне дослідження з історії місцевого управління та центральної влади в Росії у 50-ті -на початку 80-х рр. XIX ст. Значне місце у ньому відведено й характеристиці губернаторської влади. Праці, які вийшли з друку у 1990-ті роки, характеризуються більшою ви~~в~~аженістю в оцінках інституту губернаторської влади, ніж це було за радянських часів, намаганням переосмислити результати попередніх досліджень<sup>3</sup>. Початок 1990-х років став переломним у вивченні губернаторської влади ще й тому, що за невеликий проміжок часу з'явилось декілька десятків досліджень, присвячених вивченню діяльності як окремих губернаторів, так і губернаторського корпусу певних губерній Російської імперії<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ерошкин Н.П. Местные государственные учреждения дореволюционной России 1800-1860 гг. – М., 1985.

<sup>2</sup> Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х годов XIX в. – М., 1991.

<sup>3</sup> Ярмыш А. Наблюдать неотступно...: Административно-полицейский аппарат и органы политического сыска царизма в Украине в конце XIX – начале XX вв. – К., 1992; Гаврилов Д.В., Алфсорова Е.Ю., Железкин В.Г. Губернское управление в дореволюционной России//Архивы Урала. – Екатеринбург, 1995. – № 2; Гаман О.В. Бюрократия Российской империи: веки эволюции. – М., 1997.

<sup>4</sup> Беленков О. Петербургские гражданские губернаторы//Вестник администрации Санкт-Петербурга. – 1997. – № 3; Вибе Н.П. Генерал-губернаторы Западной Сибири//Отечество: краеведческий альманах. – М., 1995. – Вып. 6; Матханова Н.П. Губернаторский корпус Восточной Сибири в середине XIX в.//Гуманитарные науки в Сибири. Сер. Отечеств.история – Новосибирск, 1996. – № 2.

Особливу увагу серед таких видань слід звернути на працю С.І.Посохова та О.Н.Ярмиша, яка присвячена харківським губернаторам та генерал-губернаторам<sup>1</sup>. Це перше з подібних видань в Україні. Автори дали достатньо ґрунтовний історико-юридичний нарис розвитку губернаторської влади в Російській імперії, показали деякі особливості діяльності харківських губернаторів. Біографічна частина праці, порівняльно з подібними виданнями, відрізняється академізмом біографічних довідок, що дозволяє робити узагальнення та проводити порівняння із загально-російськими показниками. На новий рівень вийшло останнім часом дослідження органів місцевого самоврядування. Серед таких праць слід відзначити дисертаційні роботи О.М.Головка та В.П. Горбачова<sup>2</sup>, які присвячені історії органів міського самоврядування в Україні другої половини XIX ст.

Державний апарат Російської імперії пореформеного часу вже декілька десятиліть привертає до себе увагу представників англо-американської історіографії. Серед найбільш значних праць відзначимо дослідження Д.Орловського, Г.Ванева, Р.Робінса, Е.Мосса<sup>3</sup>. Роботи цих науковців відрізнялися зваженістю оцінок, наголосом на ролі особистих якостей губернаторів, намаганням виявити якомога більше факторів, які впливали на втілення губернатором в життя урядової політики. Такі підходи заслуговують на увагу й при визначенні напрямків подальших досліджень теми в українській історіографії.

*Другий розділ – “Губернатори та вищі центральні органи державної влади Російської імперії”.* У розділі аналізуються законодавчі акти, які визначили коло повноважень губернаторів, їх стосунків з вищими органами державної влади, а також механізм призначення на посаду та контроль за діяльністю губернаторів.

У першому підрозділі “Правовий стан губернатора та його стосунки з вищими та центральними органами влади” охарактеризовані основні законодавчі акти, які мали на меті внести корективи до системи місцевого управління і безпосередньо визначили права та обов’язки губер-

---

<sup>1</sup> Посохов С.И., Ярмыш А.Н. Губернаторы и генерал-губернаторы. – Х., 1997.

<sup>2</sup> Горбачов В.П. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 року). Дис... канд. юрид. наук. – Х., 1995; Головка О.М. Харківське міське самоврядування у 1893-1917 роках. Дис... канд. іст. наук. – Х., 1997.

<sup>3</sup> Orlovsky, Daniel T. The Limits of Reform: The Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia. 1802-1881. – Cambridge, 1981; Vanev G.L. Systematization of Russian Government Social Evolution in the Animistic Administration of Russian, 1771-1905. – Illi, 1993; Robbins R.G. The Tsar's Viceroy. Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire. – Ithaca and London, 1987; Mosse, W.E. Russian Provincial Governors at the end of the Nineteenth Century// The Historical journal. – 1984. - № 27.

наторів у другій половині XIX ст. Так, у 50-ті роки XIX ст. компетенцію губернатора продовжував визначати “Загальний наказ цивільним губернаторам” (1837 р.). Права та обов’язки губернаторів, сформульовані у “Наказі”, були неосязними, оскільки до сфери їх діяльності було віднесено абсолютно все, що відбувалося в губернії. Але багато в чому губернатори були лише номінальними “хазяями губернії”, оскільки багато галузей управління фактично від них не залежали, оскільки безпосередньо керувалися міністерствами. Правове становище губернатора мало подвійний характер. З одного боку, він призначався імператором особисто та підкорявся безпосередньо йому (згідно з “Наказом” губернатор “безпосередньо підлягав” Сенату). З іншого, в дійсності губернатори знаходилися майже в повному підпорядкуванні міністру внутрішніх справ (губернаторську посаду закон відносив до числа класних чинів відомства міністерства внутрішніх справ). Такий стан речей буде зберігатися протягом всього досліджуваного періоду.

Дослідники історії права далеко не завжди звертали увагу на те, що в середині XIX ст. законодавча ініціатива належала не тільки імператору та відповідним відомствам, а й їх місцевим органам (найчастіше губернаторам та генерал-губернаторам). Губернатори, відповідаючи на запропоновані загальні питання, знаходили й вказували на вади в системі управління, пропонували шляхи їх усунення, в тому числі й через зміни у законодавстві.

Селянська, земська, судова, а пізніше й міська реформи, що проводилися в Російській імперії, безпосередньо торкнулися й системи місцевого управління, в тому числі вплинули на положення губернатора. Реформи звільнили губернатора від багатьох адміністративних обов’язків. Із введенням земств, нових органів судочинства та міського самоврядування почала здійснюватися децентралізація влади у формі самоврядування. Поступово звільнюючись від функцій активного управління, губернатор перетворювався на орган адміністративного нагляду. Кроком на шляху адміністративної децентралізації стали “Тимчасові правила про перетворення губернських правлінь” (1865 р.). Знайшла вона відображення й у численних розпорядженнях, які уточнювали та пояснювали положення законів у перехідний період.

Значний вплив на систему адміністративного управління на місцях справив розвиток революційного руху. Саме цим пояснюється підписання закону 22 липня 1866 р., який мав на меті укріпити положення губернатора. 13 червня 1876 р. Олександр II затвердив рішення Комітету міністрів, згідно з яким генерал-губернаторам, губернаторам та градоначальникам надавалося право доповнювати та змінювати вже видані обов’язкові постанови за умови, щоб вони не суперечили існуючим за-

конам. Ці повноваження певною мірою мали забезпечувати єдність дій губернської адміністрації з охорони існуючого суспільного ладу. Введення посади тимчасових генерал-губернаторів в 1879 р. дещо звузило коло повноважень губернаторів.

В дисертації показано, що на законодавчих актах відобразилися коливання урядової політики. Так, 19 серпня 1879 р. Олександр II підписав указ, яким губернаторам надавалося право вимагати від земських та міських управ звільнення з посад тих осіб, які будуть визнані неблагонадійними. У вересні того ж року дія цього указу була розповсюджена на всі посади мирових установ за винятком самих мирових судей. Однак незадоволення земських діячів примусило уряд 8 серпня 1880 р. відмінити ці особливі права губернаторів.

Автор підкреслює, що після вбивства Олександра II курс уряду на більш жорстку внутрішню політику стає послідовнішим. 14 серпня 1881 р. було прийнято закон "Положення про заходи до охорони державного порядку та громадського спокою". Закон вводився одразу в 10 губерніях (в тому числі й Харківській). Це Положення передбачало, окрім "нормального" стану влади ще три особливих: стан посиленої охорони, надзвичайної охорони, проміжний між нормальним та надзвичайним. Положення вводилося на 3 роки, однак проіснувало до 1917 р., оскільки після закінчення терміну дії знов продовжувалося. Сучасні дослідники, слідом за П.А. Зайончковським, сходяться на тому, що закріплення за генерал-губернаторами та губернаторами винятково широких повноважень у боротьбі із революційним та ліберальним рухом було кроком на шляху децентралізації влади. З такими твердженнями можна погодитися, оскільки в умовах оголошення губернії на положенні посиленої охорони губернатори одержували значно більші можливості для адміністративних дій на даній території.

Однак, незважаючи на зазначену тенденцію, в цілому в Російській імперії й наприкінці XIX ст. зберігався високий рівень централізації управління та спостерігалась відсутність єдності в діяльності як місцевих, так й центральних установ. Докорінних змін апарату місцевого управління, які давно назріли, в цей період так і не було проведено. Уряд Олександра III остаточно загальмував процес пристосування місцевого управління до вимог нової дійсності.

У другому підрозділі "Призначення на губернаторську посаду. Склад харківських губернаторів" на матеріалах Харківської губернії аналізуються порядок призначення губернаторів на посаду, шляхи їх просування по службі, особливості складу.

Пересічний термін перебування харківських губернаторів на зазначеній посаді у другій половині XIX ст. складав три роки і три місяці.

Ротація губернаторів посилювалася у кризові періоди (на початку 1860-х та межі 1870-1880-х років). З середини XIX ст. й до 1880-х років харківські губернатори були військовими, що відповідало загальній тенденції цього часу в Російській імперії. З 1880-х років помітна тенденція до зайняття губернаторської посади цивільними особами. Для всіх харківських губернаторів ця посада була важливим етапом достатньо успішної попередньої кар'єри. Звертає на себе увагу те, що майже всі вони мали значний досвід з цивільної служби, в т.ч. на посаді губернатора. Більшість з них після Харкова була направлена на подібні посади у центральних та столичних губерніях, до Міністерства внутрішніх справ, до Сенату, на відміну від губернаторів провінційних губерній, більшість з яких йшла у відставку з цієї посади. За станом приналежністю всі харківські губернатори другої половини XIX ст. були спадковими дворянами (для порівняння, серед пермських губернаторів – 80%), до того ж, серед них було чимало представників титулованої знаті. За віросповіданням усі вони були православними (за виключенням лише одного Г.А. Тобізена, який був лютеранином). Середній вік на момент призначення дорівнював 46 рокам, отже вони були дещо молодшими порівняно з губернаторським корпусом країни. Вікова категорія 56-57 років, яка була широко представлена серед губернаторів імперії, у даному випадку майже відсутня (виключенням стає лише О.К. Сіверс). Важливим аспектом при характеристиці губернаторського корпусу є його освітній рівень. За півстоліття показники вищої освіти серед губернаторів зросли з 19,2% до 65,9%, при чому головним чином це відбулося за останню третину XIX ст. Харківські губернатори відрізнялися тим, що в другій половині XIX ст. серед них не було осіб, які б мали лише домашню освіту. Більшість із них отримали вищу освіту, при чому це були випускники Московського, Казанського та Варшавського університетів. Чотири губернатори закінчили Санкт-Петербурзьке училище правознавства, тобто мали спеціальну юридичну освіту. Всі харківські губернатори були поміщиками. Наявність земельних володінь та інших прибутків сприяли прояву більшої самостійності при вирішенні деяких питань життя підвладної губернії. Значних зловживань службовим положенням серед харківських губернаторів у другій половині XIX ст. не спостерігається. Пов'язане це з тим, що губернаторство в Харкові ставало важливим етапом у подальшій службовій кар'єрі. Задля майбутнього призначення вимагалось пройти цей шлях з честю, виявити такт, вміння лавірувати, політичні та управлінські здібності. До того ж стримуючим фактором зловживань були досить глибокі демократичні традиції (у т.ч. через існування університету) серед місцевого населення та розвинута журналі-

стика. Матеріали Харківської губернії свідчать, що друга половина XIX ст. характеризується новим типом ліберального, освіченого губернатора.

Третій підрозділ “Контроль центральної адміністрації за діяльністю губернаторів” присвячено з’ясуванню основних напрямків контролю за діяльністю вищих посадових осіб губернії.

Важливими формами контролю центральної влади за діяльністю губернаторів були річні звіти та щотижневі записки “хазяїв губернії”. При цьому основною формою діловодної звітності були річні звіти, які ставали додатковим механізмом державного управління, спрямованим на вирішення поточних місцевих питань. Форма губернаторських звітів змінювалася у другій половині XIX ст. тричі: у 1853, 1870 та 1897 роках. Ці зміни були викликані розвитком та ускладненням соціально-економічного та політичного життя, а також необхідністю удосконалення системи управління. Зокрема, новою формою звіту (з прийняттям закону від 19 червня 1870 р.) були враховані зміни, які відбулися в суспільстві у 1860-х роках). Так, губернатори особливу увагу мали приділяти характеристичі діяльності нових органів самоврядування. Починаючи з 1881 року центральна влада почала приділяти більше уваги аналізу губернаторських звітів. З 1882 р. у Комітеті міністрів була розпочата практика складання щорічних зводів імператорських питань, відміток та вказівок, зроблених по звітам губернаторів. Царські відмітки стали важливим важелем при вирішенні питань управління та контролю.

Звіти харківських губернаторів в період 1871-1897 рр. вельми насичені за змістом. Вони в цілому дають непогану характеристику загальнополітичного становища губернії, стану економіки та всієї системи управління. Особливий акцент губернатори, як правило, робили на характеристиці діяльності земських та міських установ, їх лідерів, основних рішень.

У діловодних взаєминах між центральними та місцевими органами управління в другій половині XIX ст. існувала ще одна форма звітності, яка хоча й мала менше значення, відігравала певну роль в механізмі управління -- це щотижневі записки губернаторів міністру внутрішніх справ. Записки давали губернаторам простір для відбору фактів, які повідомлялися центральній владі. Харківські губернатори в своїх записках найчастіше акцентували увагу на характеристиці настроїв дворянства, виступах селян та робітників, діяльності органів місцевого самоврядування, відгукам на події загальноросійського життя. Таким питанням приділяється значно більше уваги, ніж повідомленням про стихійні лиха, що притаманне запискам інших провінційних губернаторів. Щотижневі записки поступали не з тією регулярністю, як це було передбачено,

їх складання дещо занепадає наприкінці 1870-х – на початку 1880-х років. Окрім цього було розроблено 19 відомостей, в яких губернатори два рази на місяць мали повідомляти Міністерство внутрішніх справ та Третє відділення “Власної його імператорської величності канцелярії” про різні випадки, які мали місце в губернії.

Важливою формою контролю за діяльністю губернаторів та стану справ у губернії були приїзди імператора до губернського міста. Під час таких поїздок імператори мали особисті бесіди з губернаторами, відвідували деякі установи міста та губернії. Харківська губернія в цьому відношенні була серед таких, які відвідувалися досить часто, оскільки, окрім планових поїздок, імператори та члени їх родин зупинялися у Харкові під час подорожей на відпочинок до Криму.

Аналізуючи форми контролю за діяльністю губернаторів, не слід забувати й про те, що паралельно звітам та запискам “начальника губернії” своєрідні політичні огляди губернії представляли до Департаменту поліції МВС начальники жандармських управлінь. Коло об’єктів жандармського нагляду багато в чому перегукувалося з основними обов’язками губернаторів. Таким чином в країні тотального нагляду забезпечувався контроль за діяльністю різних владних структур.

*Третій розділ “Губернатори в системі місцевих органів влади”* присвячено з’ясуванню стосунків губернаторів з місцевими органами центральних установ, органами земського та міського самоврядування.

У першому підрозділі “Губернатор та місцеві органи центральних установ” характеризуються відносини губернатора з казенною палатою, палатою державного майна, акцизним управлінням, місцевими органами державного контролю та народної освіти.

Казенна палата у всіх своїх діях підлягала Сенату та Міністерству фінансів. Голови палат лише щорічно подавали губернаторам відомості про вирішені та невирішені справи. Навіть у такому найважливішому питанні, як збір податків та стягнення недоїмок закон не передбачав контролю чи узгодження дій казенної палати та губернатора. Не дивно, що губернатори (в тому числі й харківські), у своїх відгуках “Про незручності існуючої системи управління” до Міністерства внутрішніх справ у 1857 р. писали, що їх не задовольняють службові стосунки з казенною палатою. Закон 22 липня 1866 р. дещо розширив компетенцію губернаторів щодо до цих установ. Контрольні права губернаторів щодо казенних палат розширилися, однак Міністерство фінансів не допустило безпосереднього втручання губернаторів у справи цих установ. Згодом деякі управлінські функції відійшли від казенної палати (наприклад, набір до армії, нагляд за винною монополією), і це призвело до остаточ-



ного зосередження казенних палат на суто фінансових справах, що, в свою чергу, зробило їх ще більш незалежними від губернаторів, ніж це було у середині XIX ст.

Як показано в дисертації, повноваження губернатора щодо палат державного майна були значно більшими порівняно із казенними палатами. Документи канцелярії Харківського губернатора свідчать про те, що, згідно з законодавством, губернатор давав безпосередні розпорядження палаті державного майна щодо благоустрою державних селян, збору податків, виконання повинностей тощо. І після перетворення палати державного майна на управління (у 1866 р.) стосунки губернатора з цією установою не змінилися.

Акцизні управління були введені у 1863 р. і замінили собою систему відкупів. Ці місцеві установи міністерства фінансів майже не залежали від місцевої адміністрації. Цей висновок підтверджується відгуками губернаторів 1870 р., в яких зазначалося, що їх звертання до Міністерства фінансів з приводу помічених безпорядків в акцизних управліннях сприймалися вкрай негативно.

Реформа 1864-1866 років створила принципово нові органи державного контролю на губернському рівні – контрольні палати. У всіх питаннях вони підлягали компетенції державного контролера. Лише ненадовго ця норма була змінена законом 22 липня 1866 р., коли губернатори одержали право ревізії та представлення до нагород чиновників контрольних палат. Більше того, контрольні палати набули право контролювати фінансову діяльність самого губернатора, а саме використання державного земського збору та казенних грошових сум.

Для повноти аналізу стосунків губернатора з місцевими органами центральних установ важливо охарактеризувати відносини губернатора з місцевими органами Міністерства народної освіти. Особливо це актуально для Харківської губернії з її розгалуженою системою освіти. Автор дисертації доводить, що законодавство доволі нечітко встановлювало такі відносини. До того ж, нагляд та контроль губернатора за розвитком закладів освіти ускладнювався тим, що в освітній галузі в цей час не існувало централізованого на всіх рівнях управління, що особливо виявлялося в керівництві початковою освітою. Намаганням об'єднати зусилля та узгодити інтереси пояснюється створення губернських училищних рад, до складу яких входили єпархіяльний архієпископ (голова ради), губернатор, два члени губернського земства та директори училищ. У подальшому роль губернатора у справі керування народними училищами змінилася і, одночасно, компетенція губернаторів зросла у сфері перевірки благонадійності кандидатів на викладацькі посади. Вони про-

довжували впливати на урядову політику в цій сфері, хоч інколи (і такі приклади дає Харківська губернія) губернатори вступали у конфлікт з попечителями навчальних округів, які вважали себе непідвладними “хазяїну губернії”.

Другий підрозділ “Губернаторська влада та земське самоврядування” присвячений вивченню нагляду губернатора за діяльністю земського самоврядування.

Згідно з Положенням 1864 р., земські установи діяли самостійно у межах доручених їм господарських справ. Однак, оскільки ці справи до заснування земських установ відносилися до компетенції Міністерства внутрішніх справ, то й після 1864 р. вони залишалися в межах цього ж міністерства. Міністр внутрішніх справ особисто здійснював вищий нагляд за земськими установами всієї Російської імперії, а в губерніях нагляд за ними був покладений на губернаторів. Цілий ряд постанов земських зборів потребував обов'язкового затвердження губернатором, без чого вони не могли вступити в дію, губернатор мав право зупинити виконання будь-якої постанови, яка, за його думкою, входила в протиріччя “із законами або загальною державною користю”. У подальшому неоднаразово приймалися закони, які посилювали контроль за земськими установами з боку губернатора (закони від 13 червня 1867 р., 19 серпня 1879 р.). Харківські губернатори використовували своє право скасовувати рішення земських зборів, вони активно втручалися в земські справи, їх думки ніколи не розходилися з поглядами урядових установ щодо завдань та ролі земств. Положення 1890 р. остаточно поставило земства в залежність від губернаторів, які одержали право ревізії діяльності управ та підвідомчих земству установ. Отже, губернатор ставав для земських органів безпосереднім адміністративним керівником. Положення 1890 р. створило й спеціальний орган адміністративного нагляду на чолі з губернатором – губернське по земських справах присутствіє. З прийняттям цього положення нагляд за земськими установами в Харківській губернії ще більше посилювався. Аналіз діловодної документації свідчить, що губернатор приділяв діяльності харківського земства першочергову увагу. Разом із цим, незважаючи на відносно вузькі межі компетенції земського самоврядування, земські органи Харківської губернії показали себе цілком життєздатними установами, які ефективно вирішували проблеми господарського та культурного життя, в тому числі в багатьох випадках спираючись на губернську адміністрацію.

Підрозділ третій – “Губернатори та органи міського самоврядування”. Міська реформа, яка була започаткована 16 червня 1870 р. новим “Міським положенням”, створила всестанові органи місцевого самовря-

дування. Процес проведення міської реформи в Україні розтягнувся на 14 років, при чому в Катеринославській, Таврійській, Херсонській та Полтавській губерніях реформа була проведена протягом перших трьох років, у Чернігівській завершена до 1874 р., а у Харківській – до 1876 р. З введенням “Міського положення” відбулося подальше скорочення управлінських функцій губернатора та посилення його ролі як наглядача за всіма процесами, що відбувалися в губернії. Основний обов’язок губернаторського контролю полягав в тому, щоб не допустити органами міського самоврядування порушень закону, без втручання в суто господарську їх діяльність. Ефективність губернаторського нагляду мали забезпечувати губернські по міських справах присутствія. Опосередкований контроль з боку губернатора виявлявся також в тому, що міські думи не мали власних органів примусового виконання своїх рішень. Тому вони (як і земства) в цих випадках мали звертатися по допомогу до поліції, яка підлягала губернатору. Не дивлячись на надані права, харківські губернатори неоднаразово висловлювалися за розширення своєї влади над міськими установами самоврядування. Такі звернення ініціювали поступове посилення контролю з боку губернатора за органами міського самоврядування (указ від 19 серпня 1879 р. та ін.). Нове “Міське положення”, прийняте 11 червня 1892 р., знаменувало собою новий етап урядової політики в галузі міського управління. Одним із основних її принципів стали посилення впливу дворянства в установах міського самоврядування та посилення контролю з боку губернської адміністрації, яка набула право наглядати не тільки за законністю, але й за “правильністю” дій органів міського самоврядування. Стаття 118 нового Положення надавала губернаторам право затверджувати на посадах обраних міських голів, а також їх заступників та членів управи.

Однак, незважаючи на обмежену законодавством компетенцію, органи міського самоврядування відігравали істотну роль у соціально-економічному, суспільно-політичному та культурно-освітньому житті Харкова. Певною мірою це пояснюється тим, що губернська адміністрація та керівники міського самоврядування плідно співробітничали при вирішенні нагальних проблем міста.

У *висновках* узагальнюються результати дисертаційного дослідження.

Вивчення проблеми характеризується наявністю трьох етапів: 1) друга половина XIX – початок XX ст.; 2) радянська доба (головним чином 1960-1980-ті роки); 3) з початку 1990-х років. Перший етап відзначається формально-юридичним підходом та обмеженістю джерельної бази, другий – ідеологічною упередженістю і, одночасно, намаган-

ням розіланути інститут губернської влади на фоні соціально-економічних та політичних процесів третій – спробами переоцінки усталених положень, розширенням джерельної бази.

Реформи другої половини XIX ст. в галузі місцевого самоврядування поступово вели до децентралізації влади. Посилення ролі губернатора при цьому відбувалося не за рахунок участі у безпосередньому управлінні, а через посилення функції нагляду за всіма установами, які діяли в губернії.

Протягом зазначеного часу компетенція губернатора не залишалася незмінною. Основними законами, які визначали межі повноважень "хазяїна губернії", стали закони від 22 липня 1866 р., 19 серпня 1879 р., 14 серпня 1881р. Характерним явищем у цьому плані є прагнення через губернатора здійснювати ефективний контроль за політичною ситуацією на місцях.

Важливим елементом механізму управління були річні та щотижневі звіти губернаторів, які, з одного боку, свідчили про намагання уряду посилити свій контроль за місцевими органами влади, з іншого – були проявом законодавчої ініціативи губернаторів.

Склад харківських губернаторів другої половини XIX ст. відрізняється у порівнянні з загальними показниками губернаторського корпусу Російської імперії більш молодшим віком, більш високим рівнем освіти, більш високим класом чину та титулами, більш ліберальними поглядами. Це, серед іншого, пояснювалося ключовим положенням Харківської губернії, близькістю до столиць, потужним економічним та культурним потенціалом. Призначення на посаду харківських губернаторів було певною перевіркою державних службовців й ставало важливою сходинкою в подальшій службовій кар'єрі. Після успішного проходження цього етапу харківські губернатори здебільшого підіймалися вище, до керівних посад у вищих установах. Зазначені обставини багато в чому зумовили більш чітке дотримання закону, відсутність гучних скандалів щодо справляння губернаторів. Стосунки харківських губернаторів з органами земського та міського самоврядування в даний період характеризується в цілому спільрацею та взаєморозумінням.

Разом з цим, особливо наприкінці XIX ст., вдосконалення структури державного управління, в тому числі апарату місцевого управління, ставало дедалі необхіднішим. Втім, реформування місцевого управління не було здійснено, що мало негативний вплив на ефективність внутрішньої політики та всього державного управління.

**ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ОПУБЛІКОВАНІ  
НАСТУПНІ РОБОТИ:**

1. Грицак В.М. Губернаторська влада в Російській імперії другої половини XIX – початку XX ст.: основні риси дореволюційної історіографії// Актуальні проблеми вітчизняної історії: Зб. наук.праць – Х.:ХДУ, 1998. – Вип. 3. – С. 49-52.
2. Грицак В.М. Організація поліції губернії в Російській імперії в другій половині XIX – на початку XX ст. // Наук.-практ. зб. “Актуальні проблеми юриспруденції у дослідженнях вчених”. № 1, 1999. Міліція України. – 1999. - № 5-6. – С. 10-12.
3. Грицак В.М. Губернаторська влада в Російській імперії у 1870-х – 1890-х рр. // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя: Запорізький юрид.інст., 1999. – №. 2 – С. 200-207.
4. Грицак В.М. Склад харківських губернаторів другої половини XIX – початку XX ст. // Слобожанщина: Літературно-художній, суспільно-політичний та теоретико-методологічний журнал. – 1999. - № 11, - С. 126-133.
5. Грицак В.М. Правове положення губернаторів в Російській імперії у 50-60-ті рр. XIX ст. // Вісник Університету внутрішніх справ. Державно-правові проблеми Північного Причорномор'я: Історія та сучасність. – Х., 1999. - № 7. – Ч.1. – С. 22-30.
6. Грицак В.М. Взаємовідносини губернаторів та органів міського самоврядування в Російській імперії (друга половина XIX ст.) // Вісник Університету внутрішніх справ – Х., 1999 - №9 – С. 209-215.

**АНОТАЦІЇ**

**Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): історико-правове дослідження. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Одеська державна юридична академія, Одеса, 1999.

У дисертації вперше в українській історико-правовій науці спеціально досліджується інститут губернаторської влади другої половини XIX ст. на матеріалах однієї з найбільш розвинених у господарському, суспільно-політичному та культурному плані губерній на території України. Узагальнено великий фактичний та науковий матеріал щодо правового положення, напрямів та особливостей діяльності губернаторів, показано їх відносини (перш за все правові) з вищими та іншими центральними органами державної влади та їх агентами на місцях, органами земського та міського самоврядування. Практичне значення роботи полягає в узагальненні історично-

о досвіду (як позитивного, так і негативного) реформування та еволюції державного управління як ґрунту для його переосмислення і використання : умовах сучасної адміністративної реформи.

**Ключові слова:** губернатор, компетенція, місцеве державне управління, система місцевих органів влади, органи місцевого самоврядування.

**Грицак В.Н. Губернатор в государственном механизме Российской империи во второй половине XIX в. (на материалах Харьковской губернии): историко-правовое исследование. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 - теория и история государства и права; история политических и правовых учений. - Одесская государственная юридическая академия, Одесса, 1999.

В диссертации впервые в украинской историко-правовой науке специально исследуется институт губернаторской власти второй половины XIX ст. на материалах одной из наиболее развитых в хозяйственном, общественно-политическом и культурном плане губерний на территории Украины. Обобщен большой фактический и научный материал относительно правового положения, направлений и особенностей деятельности губернаторов, показаны их отношения (прежде всего правовые) с высшими и иными центральными органами государственной власти и их органами на местах, органами земского и городского самоуправления.

В работе отображено наличие трех этапов в научном изучении проблемы: 1) вторая половина XIX – начало XX в. – характеризовался преобладанием формально-юридического подхода и ограниченностью источниковой базы исследований; 2) советский период (преимущественно 1960 – 1980-е гг.) – основной особенностью являлись идеологическая предвзятость и попытки анализа развития института губернаторской власти на фоне социально-экономических и политических процессов; 3) с начала 1990-х гг. – пересмотр устоявшихся положений, расширение источниковой базы, стремление к непредвзятому комплексному анализу.

Диссертантом обосновано, что реформы 60-70-х гг. постепенно вели к децентрализации государственной власти, при этом усиление роли губернаторов происходило не путем расширения непосредственного участия в управлении, а через усиление функций административного надзора. Проанализированы развитие компетенции губернатора, основы и особенности правового регулирования его деятельности, влияние особенностей политико-правового развития Российской империи на задачи и деятельность губернской администрации.

В работе впервые показано, что ежегодные и еженедельные губернаторские отчеты являются не только важнейшим источником для изу-

чения истории государства и права второй половины XIX ст., но и служили нередко формой законодательной инициативы губернаторов.

Анализ социального и персонального состава корпуса начальников Харьковской губернии показывает его отличия от общероссийских характеристик – прежде всего, более высокий уровень образования и больший либерализм воззрений, явившиеся следствием особой роли Харьковской губернии в развитии южной части Российской империи.

Практическое значение работы состоит в обобщении исторического опыта (как положительного, так и отрицательного) реформирования и эволюции государственного управления как почвы для его переосмысления и использования в условиях современной административной реформы. Положения и выводы диссертации могут быть использованы при чтении общих и специальных курсов по истории государства и права Украины, при дальнейших научных исследованиях по истории государственного управления.

**Ключевые слова:** губернатор, компетенция, местное государственное управление, система местных органов власти, органы местного самоуправления.

**Gritsak V.M. Governor in the state mechanism of the Russian Empire in the second half of the XIX century (on the basis of the materials concerning the Kharkov province of Ukraine): historic and legal research. – Manuscript.**

Thesis for the degree of Candidate of Law in specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and law doctrines. – Odessa state law academy, Odessa, 1999.

This thesis is the first attempt in the Ukrainian historical and law science to purposefully research the institute of Governor power in the second half of the XIX century, using the materials concerning one of the most developed provinces on the territory of Ukraine. An attempt has been made to generalize a great amount of factual and scientific material concerning legal status, trends and peculiarities of activities of Governors as well as to show their relations (first of all legal ones) with higher and other central institutions of state power and their local agents, and with the institutions of elective district council and local government.

Practical value of the thesis consists in the generalization of historical experience (both positive and negative) of reforming state control; as a basis for its re-comprehension and use under the conditions of a modern administrative reform.

**Key words:** governor, competence, local state control, system of local power, institutions of local government.